

Geçici Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakları

Ceren Kaya^a

Öz

Türkiye, 2011'den bugüne Suriye'de iç karışıklıklar sonucu ortaya çıkan kitlesel iltica hareketi ile bu hareketin sonucunda ülkemize gelen sığınmacıların hak ve özgürlüklerinin korunması, geri dönüş ve entegrasyon sorunları ile yüzleşmiştir.

Suriye'den ülkemize sığınanlar için geçici koruma kurumu benimsenmiş, bu sığınmacılar ayrı bir hukuki rejime tabi tutulmuştur. Geçici koruma statüsü sağlanan Suriyeliler için kuşkusuz en önemli sorunlardan biri çalışma haklarına ve iş piyasasına erişim olmaktadır. Ülkelerinden ayrılmak zorunda bırakılmış ve on yıla yakın bir süreçte topraklarımızda hayatlarını sürdürmeye çalışan binlerce sığınmacı mevzuattaki belirsizlik ve boşluklar; uygulamada meydana gelen ciddi aksaklıklar sebebiyle çalışma hakkına çok sınırlı bir erişime sahip olabilmektedir.

Suriyeli geçici koruma statüsü sahipleri, genel itibariyle 11 Nisan 2014 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile 28 Temmuz 2016 tarih ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu sistematığına tabi olmaktadır. Kitlesel sığınma sonrası ilk yıllarda haklarında çok sınırlı bir spesifik düzenleme bulunan geçici koruma statüsü sahiplerinin çalışma izni sistemi; zamanla 22 Ekim 2014 tarihinde yayınlanan Geçici Koruma Yönetmeliği ve 15 Ocak 2016 tarihinde yayınlanan Geçici Koruma Statüsü Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik sonrası özel bazı düzenlemeye tabi tutulmuştur.

Bu çalışmada, yabancıların çalışma izinlerine ilişkin Türk Yabancılar Hukuku mevzuatında öngörülen sistemin Suriyeli geçici koruma statüsü sahipleri bakımından nasıl özelleştiği ve somutlaştığı değerlendirilmektedir.

Keywords

Geçici koruma statüsü • Göç Hukuku • Çalışma izni • Mülteci • Suriyeli

^a Ceren Kaya, İstanbul Yeni Yüzyıl Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı, Arş. Gör., Maltepe Mahallesi, Yılanlı Ayazma Caddesi, No: 26 P.K. 34010 Cevizlibağ / Zeytinburnu / İstanbul, e-posta: cerenkayahk@gmail.com; ceren.kaya@yeniuyuzuil.edu.tr .

GİRİŞ

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamındaki geçici koruma statüsü sahiplerinin Türkiye’de çalışma hakları 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu, Geçici Koruma Yönetmeliği ve Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik’te düzenlenmektedir.

Suriyeli sığınmacıların çalışma izinlerine dair ayrı bir yönetmelik çıkarılana kadar geçen süreçte geçici koruma statüsünün düzenlenmesinde olduğu kadar eğitim, sağlık ve istihdam alanlarında Suriyelilerin ciddi sorunlar yaşadığı gözlemlenmiştir. Bu sorunların pek çoğu sığınmacı statüsünün getirdiği yoksulluk, travma ve diğer dezavantajların ortaya çıkması ile istikrarsız ve uzun savaş dönemi sebebiyle sayının önceden öngörülmeleyen derecede ciddi boyutta olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu doğrultuda Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile geçici koruma statüsü sağlanmış, kitlesel sığınma hareketine bu şekilde çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Ancak Kanun öncesi ve sonrasında özellikle çalışma alanında sorunlar artarak devam etmiş, ayrıca Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik ile bu sorunlar geçici korunanlara yönelik spesifik olarak çözülmeye çalışılmıştır.

Bu Çalışmada geçici koruma sağlanan yabancıların çalışma hakları ve iş piyasasına erişimleri, diğer yabancıların çalışma hakları ve iş piyasasına erişimleri ile beraber incelenmektedir.

Birinci Bölümde geçici koruma statüsü sahiplerinin çalışma izni başvuru süreci ortaya konulmaktadır. İkinci Bölümde yabancıların başvurabileceği çalışma izni türleri ortaya konularak, geçici koruma statüsü sahibi Suriyeliler bakımından durumun nasıl bir özellik arz ettiği incelenecektir. Üçüncü Bölümde ise geçici koruma statüsü sahiplerinin çalışma izinlerinin hüküm ve sonuçları, Avrupa Konseyi’nin konuya ilişkin 2001/55 sayılı Yönergesi ile ele alınacaktır. Daha sonra ülkemiz uygulamasında Suriyeli geçici koruma sağlananların yaşadıkları problemler ve çözüm önerileri tartışılacaktır.

I. GEÇİCİ KORUMA SAĞLANAN YABANCILARIN ÇALIŞMA İZİNLERİ VE BAŞVURU

A. Geçici Koruma Kavramı

Silahlı çatışma, savaş ya da yaygın şiddet olayları ve insan hakları ihlalleri nedeniyle bir ülkeden diğerine ani ve öngörülemeyecek kadar çok sayıda kişinin sığınmaya çalıştığı durumlarda kitlesel sığınma hareketleri ortaya çıkmaktadır. Böyle durumlarda kabul eden devlet, sığınma arayan çok sayıda kişiye kapılarını kapatmak istemediğinde, bireysel başvuru yapılamayan ya da değerlendirilemeyen hallerde, geçici koruma statüsü geçici ve esnek bir koruma mekanizması olarak gündeme gelecektir (Pirijola, 1995, s. 425-426).

Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından geçici koruma kurumu, Avrupa'da ve diğer bölgelerde, mülteci tanımının unsurlarını içeren veya bunlara benzer zorlayıcı nedenlerle, büyük çapta yerinden edilmeye neden olan durumlar için daimi olmayan bir koruma olarak geliştirilmiştir. Geçici korumanın amacı, büyük ölçekli akının doğrudan etkilediği ülkelerde, geri gönderilmekten korunma da dâhil olmak üzere, temel insan haklarının acil ve doğrudan sağlanmasıdır. BMMYK geçici korumayı, açık koruma gereksinimlerinin olduğu ve kısa vadede bireysel olarak bu ihtiyaçları belirleme imkânının çok az olduğu veya hiç bulunmadığı yoğun sığınma problemlerine çözüm olmak için istisnai bir acil durum aracı olarak tanımlamıştır (UNCHR, 2001, para. 26-27). Bu tanım ile BMMYK “geçici koruma” kavramını mülteci tanımından ve tamamlayıcı korumadan (ikincil koruma) ayırmaktadır (UNCHR, 2001, para. 27-28).

2011 yılı Mart ayı itibariyle Suriye’de yaşanan olaylar ve iç karışıklıklar sebebiyle milyonlarca insan evlerini terk etmek ve ülkelerinden ayrılmak zorunda bırakılmıştır. Türkiye sınırlarından geçiş yapan Suriyelilerin geri gönderilmemesi için açık sınır kapısı politikası uygulanmıştır. Türkiye’ye Suriye’den gelen yabancılar ülkelerinde yaşanan iç savaş sebebiyle acil önlem olarak sığınma talebiyle giriş yapmışlardır. Gelen toplu nüfusun bireysel değerlendirilmesinin imkânsızlığı sonucu geçici koruma statüsü oluşturulmuştur (Kaya/ Yılmaz Eren, 2015, s. 9 ve s. 28).

Türk Yabancılar Hukuku mevzuatında geçici koruma statüsü ilk olarak YUKK m. 91’de, “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara” tanınabilecek statü olarak düzenlenmiştir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun¹ (YUKK) yürürlüğü öncesinde 1994

tarihli “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” kapsamında Avrupa dışından gelenler sığınmacı olarak kabul edilmekte ve 1994 Yönetmeliğinde geçici korumadan söz edilme de, Yönetmeliğin 8-26 maddelerinde sınırlarımıza “toplucu” gelen yabancılara sağlanan koruma düzenlenmektedir. YUKK’un yürürlüğe girmesinden önce 1994 tarihli bu Yönetmelik ve diğer idari düzenlemelerle² yürütülen geçici koruma, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’yla yasal dayanak kazanmıştır.

YUKK m.62 düzenlemesi ile sığınmacı statüsünün yerini şartlı mülteci statüsü almıştır. Suriyeli Sığınmacılar ise, Geçici Koruma Yönetmeliği’nin (GKY/Yönetmelik) yayımlanması ile beraber, ilk maddesinde YUKK m. 91 “geçici koruma” düzenlemesine dayandığı ifade edilmiş, Suriyelilerin statüsü ise kanuni zemine oturmuştur (Kaya/ Yılmaz Eren, 2015, s. 30-31).

1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi³ (1951 Cenevre Sözleşmesi), mültecilere yönelik olarak pek çok sosyal ve ekonomik hakkı da içermektedir. (m. 13 vd.) İnsani bakış açısı ile bakıldığında, geçici koruma statüsünün de 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin sosyal ve ekonomik haklar korumasından yararlanması gerektiği savunulabilir. Ancak kitlesel göç hareketlerinde sayının fazlalığı, akının kısa zamanda gerçekleşmesi bu konuda problem teşkil etmektedir (Kaya/ Yılmaz Eren, 2015, s. 53). Türk Anayasası’nda temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemelere bakıldığında birçok hak bakımından vatandaş-yabancı ayrımı yapılmamaktadır. Ancak 16. madde, temel hak ve özgürlüklerin yabancılar bakımından “milletlerarası hukuka uygun olarak”, kanunla sınırlanabileceği ilkesi yer almaktadır. Milletlerarası hukuka uygunluk kriterinin milletlerarası hukukun tüm kaynaklarını kapsadığında kuşku yoktur. Bu kriter, kitlesel akın ile ülkemize kabul edilen kişiler bakımından da önemlidir. Çünkü kitlesel akınlarda uygulanacak esas ve usullere dair özel bir milletlerarası sözleşme bulunmamakta, bu konu daha çok, uluslararası teamül hukuku kurallarıyla şekillenmektedir (Elçin, 2016, s. 12-14.).

Bu doğrultuda, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde düzenlenen hakların korumasının, geçici

¹ RG, Sy: 28615, T: 11.04.2013 (Kabul T: 04.04.2013).

² Türkiye’nin karşılaştığı kitlesel akınlar karşısında aldığı tedbir ve önlemler dikkate alınarak, kendi gerçeklerine uygun bir çalışma yürütülmüş, bu çalışma süreci sonunda 30.03.2012 tarihinde “Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulmuştur; detaylı bilgi için bkz. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Türkiye’de Geçici Koruma” (Çevrimiçi) <https://www.goc.gov.tr/turkiye-de-gecici-koruma> (01.01.2019).

³ Cenevre’de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış Sözleşme’nin 29.08.1961 tarih ve 359 sayılı Kanun ile onaylanması uygun bulunmuştur. (RG, Sy: 10898, T: 05.09.1961)

korunan yabancılar için, en azından ruhunun dikkate alınarak, hiç değilse Sözleşme ile bütünüyle ters düşecek amaç ve kapsamdaki düzenleme ve uygulamalardan kaçınılması gerektiği söylenebilir.

1951 Cenevre Sözleşmesi 17. maddesi ilk bendine göre, Taraf Devletlerin, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciyi, ücretli bir meslekte çalışmak hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en uygun muameleye tabi tutacaklarını öngörmektedir. Türk hukukunda geçici koruma statüsünün yasal mevzuattaki düzenlenmesinin bu düzenleme ile paralel olduğu görülmektedir. Ayrıca aynı maddenin üçüncü bendi, Taraf Devletlere ücretli mesleklerde çalışmak bakımından mültecilerin haklarını, vatandaşlarına tanıdıkları çalışma haklarıyla aynı noktaya getirmeyi hedefleme ödevi de yüklemektedir. Geçici koruma statüsü sahipleri açısından hangi hakların tanınması gerektiği sorusu ise 20 Temmuz 2001 tarihli Avrupa Konseyi (AK) “Yerinden Edilmiş Kişilerin Kitleli Akını Halinde Sağlanacak Geçici Korumanın Asgari Standartları ve Bu Kişilerin Kabul Edilmesi ve Kabulün Sonuçlarını Üstlenilmesi Konusunda Üye Ülkeler Arasında Gayret Dengesinin Sağlanmasına İlişkin Önlemler Hakkında Yönerge”den⁴ (AK Geçici Koruma Yönergesi) yararlanılarak cevaplandırılabilir⁵.

B. Çalışma İzni Sistemi

1. Başvuru

Yabancıların çalışma izni başvurularına ilişkin usul Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK) m. 7’de düzenlenmektedir. Çalışma izni muafiyeti başvuru usulü ise UİK m. 13’te düzenlenmektedir. Çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti için yurt dışından ve yurt içinden başvuru yapılması mümkündür. Yurt içinden başvurular doğrudan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na (AÇSHB/Bakanlık) yapılmaktadır.

Yurt dışında ise, yabancıların vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türk büyükelçilikleri veya başkonsolosluklarına başvuru yapılacaktır. Büyükelçilik veya başkonsolosluklarca yapılan başvurular AÇSHB’ye iletilir. Çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti başvuruları bizzat kişi tarafından yapılabileceği gibi yetkili aracı kurumlar tarafından da yapılabilir. (UİK m. 7/2, m. 13/3) Usulüne uygun olarak yapılan başvurular,

⁴ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof; Bkz. Official Journal of the European Communities, L212 7.8.2001, s. 12-23 (Çevrimiçi) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF> , 19.06.2018.

⁵ Bkz. aşağıda “B. 2001/55 Sayılı AK Geçici Koruma Yönergesi ve Çalışma Hakları”.

bilgi ve belgelerin tam olması kaydıyla 30 gün içinde tamamlanır. (UİK m.7/8)

Başvuruda eksik bilgi ve belge bulunduğu durumda başvurunun değerlendirilmesi ertelenir. Erteleme süresi, bilgi veya belge eksikliklerinin tamamlanmasını geciktiren mücbir bir sebebin varlığının resmi bir makamdan belgelendirildiği haller dışında 30 günü aşamayacaktır. Erteleme süresi sonunda eksiklikler tamamlanmazsa başvurular reddedilir⁶.

Türkiye’de çalışmak isteyen geçici koruma statüsü sahiplerinin de diğer yabancılar gibi çalışma izni başvurusu yapmaları gerekmektedir. (UİK m. 17/1; GKY m. 29, “iş piyasasına erişim”; Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik [GKÇİY/ Çalışma Yönetmeliği] m. 4/1)

Geçici koruma sağlanan yabancılar, çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti başvurularını geçici koruma kimlik belgelerinin düzenlendiği tarihten (ya da geçici koruma kayıt tarihinden itibaren) altı ay sonra yapabileceklerdir. (UİK m. 17/1; GKÇİY m.5/1) Başvurular işverenler tarafından e-Devlet Kapısı üzerinden doğrudan Bakanlığa yapılacaktır. Bağımsız çalışma iznine başvurma hakkı olan geçici koruma sağlanan yabancılar kendi adına başvuru yapar. (GKÇİY m. 5)

Geçici koruma sağlanan yabancılar, UİK m. 17/4’te yer alan “çalışma izninin 10. maddedeki sürelerle tabi olarak verileceği” hükmü uyarınca tüm çalışma izinlerine başvurabilirler. UİK m. 16/(f) bendine göre geçici koruma sağlanan yabancılar, değerlendirme kriterleri ve izin sürelerine ilişkin şartlarda kolaylıklar sağlanmak suretiyle çalışma izninin istisnai olarak verilebilecek yabancıardan olarak kabul edilmiştir. Ancak UİK m. 11/6 uyarınca turkuaz karta başvuramazlar.

GKÇİY bağımsız çalışma iznine başvurma hakkı olan geçici koruma statüsü sahiplerine de yer vermektedir. (m. 5/3) Ancak bunların kimler olduğu ve hangi kriterlere göre belirleneceğine ilişkin hüküm getirmemiştir (Çelikel/ Öztekin Gelgel, 2018, s. 209).

Çalışma izni başvuruları yurt içinde doğrudan Bakanlık’a yapılacaktır. Yurt dışında ise başvurular, Bakanlık’a iletmek üzere, yabancıların vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki Türk büyükelçilik veya konsolosluklarına yapılacaktır. (UİK m. 7) Başvurusu olumlu değerlendirilen yabancılar Bakanlık tarafından çalışma izni verilir ve bu durum İçişleri Bakanlığı ile işverene bildirilir. (GKÇİY m. 9)

⁶ Ayrıca Dışişleri Bakanlığına yapılacak başvurular için bkz. UİK m. 14:

1. Türkiye’de bulunan diplomatik ve konsüler temsilciliklere bağlı olarak faaliyet gösteren okul, kültür kurumu, din kurumu gibi birimlerde görevli yabancılar ve
2. Yabancı ülkelerin Türkiye’deki diplomatik ve konsüler temsilciliklerinde ve Türkiye’deki uluslararası kuruluşlarda, diplomatik kadro üyesi, konsolosluk memuru, konsolosluk hizmetlisi, memur ile idari ve teknik kadro üyesi olarak görev yapan kişilerin eş ve çocukları ile özel hizmetlerinde çalışan yabancılar.

ÜİK m. 10'a göre yabancıya, iş veya hizmet sözleşmesinin süresini aşmamak koşuluyla, gerçek/tüzel kişiye ya da kamu kurumuna ait belirli bir işyerinde veya bunların aynı işkolundaki işyerlerinde belirli bir işte çalışmak şartıyla ilk başvuruda en çok bir yıl geçerli çalışma izni verilecektir. Bu ilk başvuru sonucu çalışma izni verildiğinde, eğer çalışma izni süresi dolmadan, en geç altmış gün önce başvuru yapmak şartı ile çalışma izni uzatılmak istenirse, yabancıya aynı işverene bağlı olarak ilk uzatma başvurusunda en çok iki yıl, sonraki uzatma başvurularında ise en çok üç yıla kadar çalışma izni verilmektedir.

Çalışma izni uzatma başvurularında farklı işveren yanında çalışma izni alınmak istendiğinde, başvuruya ilişkin 10. maddenin ilk fıkraya hükmü uygulanacaktır.

6735 sayılı Kanun, bazı meslek ve işler için ön izin alma yükümlülüğü öngörmektedir. 8. madde uyarınca, sağlık ve eğitim hizmetlerinde çalışacak yabancılar ve Ar-Ge personeli olarak çalışacak yabancılar için ön izin alınması gerekmektedir. Ar-Ge Personeli olarak çalışacak yabancılar için ön izin Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndan alınmalıdır. Yönetmelik konuyu özel olarak düzenlemektedir. "Sağlık meslek mensubu" olan geçici koruma statüsü sahibi yabancıların çalışma izni başvurularında ayrıca Sağlık Bakanlığından ve "eğitim meslek mensubu" geçici koruma statüsü sahibi yabancıların ise Milli Eğitim Bakanlığı ve öğretim elemanları için ise Yükseköđretim Kurulu Başkanlığından ön izin şartı aranır. Ön izin belgesi olmayan başvuruçuların başvuruları değerlendirilmez. (GKÇİY m.6/3)

GKÇİY m. 5/4 geçici koruma sağlanan yabancıların çalışma izinlerine özel bir muafiyet hükmü getirmektedir. Buna göre mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışacaklar çalışma izninden muaf olacaktır. Bu kapsamdaki geçici koruma sahipleri çalışma izni muafiyet başvurularını geçici koruma sağlanan il Valiliklerine yapacak, Valilik bu başvuruyu AÇSHB'ye bildirecektir. Ayrıca GKÇİY, AÇSHB tarafından çalışma izni muafiyet sağlanan geçici koruma sahiplerine ilişkin il ve kota sınırlaması getirilebileceği hükmünü de getirmektedir. (GKÇİY m. 5/5)

Çalışma Yönetmeliği, geçici koruma sağlanan yabancıların dernek, vakıf ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda çalışabileceği düzenlenmektedir. Dernek ve vakıfların türüne göre başvuru şartları ayrılmıştır. Bu ayrıma göre kamu yararına çalışan dernekler ve vergi muafiyeti tanınan vakıflar bakımından geçici koruma sağlanan yabancıların insani yardım faaliyetlerinde çalışabilecekleri öngörülmüştür. Bu dernek ve vakıflarda çalışmak isteyen geçici koruma statüsü sahipleri AÇSHB'ye başvuru yapmalıdır. Ancak bunlar dışında kalan dernekler, dernek şube veya temsilcilikleri, federasyonlar, konfederasyonlar, yabancı dernekler, merkezi yurt dışında bulunan dernek ve vakıf dışı kâr amacı gütmeyen kuruluşların Türkiye'deki şube ve temsilciliklerinde geçici koruma sağlanan yabancıları çalıştırabilmeleri

için kuruluşların Türkiye'deki şube ve temsilciliklerinde geçici koruma statüsü sahiplerini çalıştırabilmeleri ise söz konusu kuruluş hakkında İçişleri Bakanlığı uygun görünüm alınmasına bağlanmıştır. (GKÇİY m. 11)

Yabancıların çalışma izni başvurusu yaptığı çalışma alanı, yalnızca Türk vatandaşları tarafından yapılacağı kabul edilen meslek ve sanatlara ilişkin ise değerlendirmeye alınmadan reddedilir. (GKÇİY m. 6/2)

2. Geçici Korunanlar ve Çalışma İzni Türleri

a. Genel Olarak

6735 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 2. fıkrası, Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşma hükümlerini saklı tutmaktadır. UİK kapsamına giren konularda iki veya çok taraflı anlaşma bulunduğu takdirde öncelikle anlaşma hükümleri uygulanacaktır (Ekşi, 2018, s. 223).

Yabancıların Türkiye'de çalışmak üzere alabileceği çalışma izinleri UİK m. 10'da düzenlenmektedir. Düzenlemeye göre yabancılar beş çeşit çalışma izni talep edebilirler: Süreli çalışma izni, süresiz çalışma izni, bağımsız çalışma izni, turkuaz kart, istisnai çalışma izni.

Süreli çalışma izni, UİK m. 10/1'e göre yabancının hizmet akdinin veya işin süresine göre, belirli bir işverene ait, belirli bir işyeri veya işletmede veya aynı işverenin aynı iş kolundaki işyerlerinde belirli bir işte çalışmak üzere ilk başvuruda en çok bir yıl geçerli olmak üzere verilir. (UİK m. 10/1) Bir yılın sonunda ise çalışma izni süresi aynı işverene bağlı çalışmak üzere ilk uzatma başvurusunda en çok iki yıla, sonraki uzatma başvurularında ise en çok üç yıla kadar uzatılabilir. (UİK m. 10/2) Farklı işveren yanında yapılacak uzatma başvuruları ilk başvuru gibi değerlendirilir. (UİK m. 10/2)

Süresiz çalışma izni ise YUKK m. 42 vd. uyarınca uzun dönem ikamet iznine sahip yabancılar veya Türkiye'de en az sekiz yıl kanuni çalışması olan yabancılara verilir. YUKK m. 42 uyarınca uzun dönem ikamet izni, Göç Politikaları Kurulu'nun belirlediği yabancılar yanında, Türkiye'de en az sekiz yıl ikamet izni ile kalmış yabancılara verilebileceğinden süresiz çalışma izni için Türkiye'de en az sekiz yıl ikamet izni ile kalmış veya çalışma izni ile çalışmış olma şartı öngörülmektedir (Doğan, 2017, s. 196; Ekşi, 2018, s. 230 vd.; Çelikel/Öztekin Gelgel, 2018, s. 195 vd.). Ayrıca UİK m. 10/4'e göre süresiz çalışma iznine sahip yabancılar, YUKK m. 44 ile tanınan tüm haklardan yararlanacaklarını hüküm altına almıştır.

Bu kapsamda, süresiz çalışma iznine sahip yabancılar; askerlik yapma yükümlülüğü, seçme ve seçilme haklarını kullanma, kamu görevlerine girme hariç, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili mevzuat hükümlerine tabi olmak şartıyla Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanacaklardır. (UİK m. 10/4)

Ayrıca Türkiye’de bağımsız, belirli bir şahsı istihdam ederek veya etmeyerek kendi ad ve hesabına çalışmak isteyen yabancıların alacağı çalışma izni ise bağımsız çalışma iznidir. (UİK m.3/a) Bağımsız çalışma izni başvurusu değerlendirilmesi, yabancıların eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetlerinin ve yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi, yabancı şirket ortağı ise sermaye payı ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri doğrultusunda Bakanlıkça belirlenecek diğer hususlar dikkate alınır. (UİK m. 10/7) Bağımsız çalışma izni başvurusu için UİK’da öngörülmüş herhangi bir süre şartı bulunmamaktadır. Süreli olarak düzenlenen bu çalışma iznine herhangi bir azami süre öngörülmemiştir.

AÇSHB bağımsız çalışma izni talebinde bulunan kişinin talebinin yanında, kanunda tespit edilen diğer kriterleri dikkate alarak yabancıya uygun süreli bir bağımsız çalışma izni verilecektir (Doğan, 2017, s. 166) .

UİK’da düzenlenen diğer bir çalışma izni türü ise Turkuaz Kart sistemidir. Bu sistem çeşitli hukuk sistemlerinde yer alan o ülkede yabancıların yaşamını sürdürmesini ve ardından vatandaşlığı alabilmesi imkânını kolaylaştıran kart sistemi uygulamalarının Türk hukukundaki görünümünü teşkil etmektedir (Çelikel/Öztekin Gelgel, 2018, s. 197). UİK m. 11’de uluslararası işgücü politikasına uygun olarak Türk ekonomisine ve istihdama etkisi olumlu olabilecek, ülkemizin kalkınmasını destekleyen yatırımlar yapabilecek, bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı sağlayacak, eğitim durumu, mesleki deneyimi ile Ar-Ge ve yenilikçilik alanlarında yetişmiş, stratejik önemi haiz herhangi bir alanda öne çıkmış nitelikli yabancı insan gücünün ülkemize kazandırılmasına yönelik Turkuaz Kart adı altında kolaylaştırılmış yeni bir çalışma izni sistemi getirilmiştir. Turkuaz Kart uygulamasına ilişkin usul ve esaslar 14.03.2017 tarihinde yürürlüğe giren Turkuaz Kart Yönetmeliğinde düzenlenmektedir.

Son olarak UİK m. 16 AÇSHB tarafından belirlenen uluslararası işgücü politikasına uygun olarak kanunen belirlenen, belirli niteliklere sahip yabancılarla, Kanunun çalışma izni başvuru usulüne değerlendirme şartlarına ve sürelerine ilişkin hükümlerinin uygulanmasına birtakım istisnalar tanınarak çalışma izni verilmesini öngörmektedir. Çalışma izninin istisnai olarak tanınabileceği yabancılar m. 16’da bentler halinde düzenlenmektedir. (f) bendi kapsamında geçici koruma sağlanan yabancılar da istisnai çalışma izni verilebilecek kişiler

arasında sayılmaktadır.

Özel olarak geçici koruma altına alınan yabancıların iş piyasasına erişimlerine ilişkin olarak Geçici Koruma Yönetmeliği çerçevesinde bazı ilkeler tespit edilmiştir. Ancak konu 29. madde uyarınca çıkarılmış olan Çalışma Yönetmeliği'nde daha detaylı olarak düzenlenmekte ve UİK ile paralel hükümler ihtiva etmektedir (Doğan, 2017, s. 100).

GKY m. 29'a göre, geçici koruma kimlik belgesine sahip olanlar, Bakanlar Kurulunca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda (il, ilçe veya köylerde) çalışma izni almak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurabilir. Yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin mevzuatta yer alan sınırlamalara tabi olarak çalışabilirler. Geçici korunanlara verilen çalışma izinlerinin süreleri, geçici korumanın süresinden fazla olamaz. Geçici koruma sona erdiğinde, bu kapsamda verilen çalışma izni sona erer. Geçici korunanlara verilen çalışma izinleri 6458 sayılı YUKK'ta düzenlenen ikamet izinleri yerine geçmez.

Çalışma Yönetmeliği gereğince geçici koruma sağlanan yabancılar, diğer yabancılar gibi çalışma izni almadan Türkiye'de çalışamayacaktır. (UİK m. 6; GKÇİY m. 4) Aksi takdirde, UİK m. 23'te bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmeksizin ve çalışma izni olmaksızın çalışanlara ilişkin yaptırımlar, hem yabancı hem de işveren için ayrı ayrı uygulanacaktır. (GKÇİY m. 4)

b. Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin Başvurabileceği Çalışma İzinleri

UİK m. 16/(f) uyarınca geçici koruma statüsü sahipleri de istisna çalışma izni alabilir. Bu fıkra hükmü gereğince geçici koruma sağlanan yabancılar, değerlendirme kriterleri ve izin sürelerine ilişkin şartlarda kolaylıklar sağlanarak, çalışma izninin istisnai olarak verilebileceği yabancılar arasında sayılmışlardır. Ayrıca turkuaz kart (UİK m. 11/6) hariç olmak üzere diğer tüm çalışma izinlerine UİK m. 10'daki sürelerle bağlı olarak başvurabilirler (Çelikel/Öztekın Gelgel, 2018, s. 208; Ekşi, 2018, s. 157). (UİK m. 17/4)

Öncelikle yabancıya iş veya hizmet sözleşmesinin süresini aşmamak koşuluyla, belirli bir işyerinde veya bunların aynı işkolundaki işyerlerinde belirli bir işte çalışmak şartıyla ilk başvuruda en çok bir yıl geçerli çalışma izni verilecektir. Süreli çalışma iznini öngören bu genel hükme göre geçici koruma statüsü sahipleri de izin alarak çalışabileceklerdir.

Türkiye'de uzun dönem ikamet izni veya sekiz yıl kanuni çalışma izni olan yabancılar süresiz çalışma izni başvurusunda bulunabilir. (UİK m. 10/ 3) Ayrıca süresiz çalışma iznine sahip olan yabancı, uzun dönem ikamet izni sahiplerinin yararlandığı haklardan

yararlanabilecektir. (UİK m. 10/4)

YUKK m. 44'e göre uzun dönem ikamet izni sahipleri,

- Askerlik yapma yükümlülüğü
- Seçme ve seçilme
- Kamu görevine girme
- Muaf olarak araç ithal etme
- Özel kanunlardaki düzenlemeler saklı kalmak kaydıyla,

Türk vatandaşlarına sağlanan haklardan yararlanırlar. Ancak geçici koruma sahiplerinin durumu için bir açıklık bulunmamaktadır.

Öncelikle, UİK m. 17'ye göre geçerli çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti sahibi olan geçici koruma statüsü sahibi yabancıların bu çalışma izni mutlak ülkede kalış hakkı sağlamayacaktır. Ayrıca geçici koruma sağlanan yabancıların YUKK m. 42/2 gereği uzun dönem ikamet iznine geçiş hakları bulunmamaktadır. Bu hükümler dikkate alındığında, geçici koruma sağlanan kişilerin kendi özel statüleri ve geçici korumaya bağlı özel hükümleri bulunduğundan, süresiz çalışma iznine sahip olmaları durumunun uzun dönem ikamet izninin sağladığı hakları sağlayamaması gerekir. Esasen geçici koruma sağlananların çalışma izinleri ülkede mutlak kalış hakkı sağlamadığından, süresiz çalışma izninin uzun dönem ikamet izni sahipleri gibi geçici koruma statüsü sahiplerine uygulanması mümkün olmayacaktır. Zira çalışma iznine bağlı ikameti dahi düzenlememiş olan kanun koyucunun Türk vatandaşlarına sağlanan hakları geçici koruma statü sahiplerine tanınması makul olmaz.

Türkiye'de en az sekiz yıl kanuni çalışmaları arandığı için, mevcut uygulamada geçici koruma statüsü sahiplerinin süresiz çalışma izni alabilmeleri uzun ve zor bir süreçte olabilecektir. Ancak ileriye yönelik düşünüldüğünde, süresiz çalışma izni alan yabancıların Bakanlıkça "tekrar çalışma izni alması gerekmeyen" bir şekilde çalışabileceğinin onaylanması, aslında yabancıların adaptasyonunun örtülü olarak kabulünü teşkil edecektir. YUKK m. 44 hükmünün amacı da bu adaptasyonu sağlayan kişinin yararlanacağı hakları genişletmektir. Öte yandan geçici koruma statüsü sahibine özel hükümlere ve sınırlamalara tabi olması dolayısıyla uzun dönem ikamet izni rejiminin uygulanması ise kanun sistematigi ile uyumsuz olacaktır. Bu açıdan süresiz çalışma izni almaları durumunda, bu çalışma iznine sahip geçici korunanların, bu durumda haklarının sınırlarının nasıl olacağının, özel olarak düzenlenmesi yerinde olacaktır.

Bağımsız çalışma izni UİK m.10/7 fıkrasında düzenlenmektedir. Türkiye’de başka şahısları istihdam etsin ya da etmesin kendi ad ve hesabına çalışmak isteyen yabancılara verilen izni kapsamaktadır. Bağımsız çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde yabancının, eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi, yabancı şirket ortağı ise sermaye payı ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri doğrultusunda Bakanlıkça belirlenecek diğer hususlar dikkate alınacaktır. Herhangi bir süre şartı aranmamaktadır. Bağımsız çalışma izni süreli olarak düzenlenir.(UİK m. 10/7) GKÇİY m.5/3’te bağımsız çalışma iznine başvurma hakkının geçici koruma statüsü sahipleri için de geçerli olduğu ifade edilmektedir.

3. Çalışma İzni Muafiyeti

Çalışma izni muafiyetine başvuru usulü ve genel esaslar, UİK m. 13’te düzenlenmektedir. Çalışma izni muafiyeti kapsamındaki yabancılar, çalışma izni muafiyet belgesi olarak çalışabilirler. Çalışma izni muafiyet belgesi Çalışma Bakanlığında alınır. (UİK m.13/5)

Başvuru usulü ve başvuruların değerlendirilmesi ve reddi sebepleri, çalışma izinlerinin tabi olduğu hükümlere tabi tutulmuştur. (UİK m.13/2,3 ve 4) UİK m. 13/7 ve m. 14’te kimlerin çalışma izni muafiyeti kapsamında olduğu düzenlenmektedir. 13. maddenin 7. fıkrasında çalışma izni muafiyeti kapsamında değerlendirileceği ifade edilen yabancılar şöyledir:

- TTK’ya göre kurulmuş anonim şirketlerin Türkiye’de ikamet etmeyen yönetim kurulu üyesi,
- TTK’ya göre kurulmuş diğer şirketlerin yönetici sıfatı olmayan ortakları ve
- Türkiye’deki faaliyetleri 180 gün içinde 90 günü geçmeyen sınırötesi hizmet sunucuları.

14. maddeye göre ise, çalışma izni muafiyeti, 1961 tarihli Diplomatik İlişkiler Hakkında Viyana Sözleşmesi ve 1963 tarihli Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi kapsamında bağlı birim sayılan okul, kültür ve din kurumlarında görevli yabancılar ile yabancı ülkelerin Türkiye’deki diplomatik ve konsüler temsilciliklerinde ve Türkiye’deki uluslararası kuruluşlarda yukarıda sayılan görevleri yapanların eş ve çocukları ile özel hizmetlerinde çalışan yabancılara tanınmaktadır.

Geçici koruma sağlanan yabancılar açısından mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışacaklar, çalışma izni muafiyeti kapsamındadır. AÇSHB tarafından mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici koruma sağlanan yabancılara ilişkin il ve kota

sınırlaması getirilebilir. (GKÇİY m. 5/5)

II. ÇALIŞMA İZİNİ BAŞVURU KOŞULLARI VE DEĞERLENDİRME

A. Genel Olarak

UİK m. 7'nin ilgili fıkraları uyarınca; çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde göz önüne alınacak esaslar şöyledir:

- UİK m. 4 uyarınca AÇSHB tarafından belirlenen uluslararası işgücü politikası⁷, (m. 7/4)
- İlgili kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşleri (m. 7/5)
- Çalışma izni puanlama sistemi⁸ (m. 7/6).
- Bu değerlendirme esasları, çalışma izni muafiyet başvurularının değerlendirilmesi aşamasında da dikkate alınacaktır. (UİK m. 13/4)

UİK m.9'a göre; uluslararası işgücü politikasına uygun olmayan, sahte ve yanıltıcı bilgi ve belgelerle, yabancı istihdam edilmesine ilişkin gerekçesi yeterli görülmeyen, diğer kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılan, gerekli nitelik ve uzmanlığı taşımadığı anlaşılan yabancılara ilişkin olan, AÇSHB tarafından belirlenen değerlendirme kriterlerini karşılamayan çalışma izni başvuruları reddedilecektir.

Aynı maddeye göre; Türkiye'ye girişi yasaklı olduğu, vize verilmeyecek yabancılardan olduğu ve hakkında sınır dışı etme sebepleri bulunduğu İçişleri Bakanlığınca bildirilen yabancılara ilişkin olan başvurular ile kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye'de çalışmasında sakınca görülen yabancılara ilişkin olan başvurular; Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü olduğu başvurular hariç olmak üzere Türkiye devletinin tanımadığı veya diplomatik ilişkisinin bulunmadığı ülke vatandaşları için yapılan başvurular reddedilir. Ayrıca kanuni süresi içerisinde yapılmayan başvurular da reddedilecektir.

⁷ UİK m. 4/2'ye göre "uluslararası işgücü politikası"; uluslararası işgücü hareketliliği ve bölgesel gelişmeler ile Göç Politikaları Kurulu kararları, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin gelişmeler, sektörel ve ekonomik dönemsel değişiklikler, kalkınma plan ve programları, yabancının uyuşunda bulunduğu ülkeyle ikili ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler, Türkiye'nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar ve uluslararası sözleşmeler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı dikkate alınarak belirlenecektir.

⁸ Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kararları doğrultusunda AÇSHB tarafından oluşturulacaktır. Puanlama sisteminin oluşturulmasında, uluslararası işgücü politikası doğrultusunda belirlenen kriterler esas alınacaktır; bkz. UİK Tasarısı, Madde Gereççeleri, Madde 7 (bkz. Çelikel/Öztekin Gelgel, 2018, s. 193).

B. Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin Çalışma İzinlerinin Değerlendirilmesi

Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, esas alınan kriterler ve sınırlamalar, GKÇİY m.6-8 maddeleri arasında ve UİK m. 17’de düzenlenmiştir.

Geçici koruma statüsü sahibi yabancıların da, diğer yabancılar gibi, sadece Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilen, dolayısıyla yabancılara yasak edilmiş meslek ve sanatlarda çalışmaları mümkün değildir. (GKÇİY m. 6/2) Geçici koruma statüsü sahipleri tarafından Türk vatandaşlarına hasredilmiş bir alanda meslek ve sanata ilişkin çalışma izni başvurusu yapılmış ise bu başvurular değerlendirmeye alınmadan reddedilecektir (Doğan, 2017, s. 101). Geçici koruma statüsü sahiplerince yapılan çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde değerlendirme kriterlerini Bakanlık belirlemektedir (Çelikel/Öztekin Gelgel, 2018, s. 209-210).

Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde yukarıda açıklanan değerlendirme kriterlerinin yanı sıra, geçici koruma statüsü sahibi yabancıların çalışma izni ile çalışmalarına izin verilebilecek iller, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünce kalmalarına izin verilen illerdir. (GKY m. 24; GKÇİY m. 7/1)

Bir ilde çalışma izni verilmesinin, İçişleri Bakanlığınca kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı nedenleri ile sakıncalı görüldüğü hallerde ise, durum Bakanlık’a bildirilecek, o il bakımından geçici koruma sağlanan yabancılara çalışma izni verme işlemleri durdurulacak ve verilmiş olan çalışma izinleri de o il bakımından uzatılmayacaktır. Ancak yabancıların o ilde kalma hakkı devam ediyorsa, önceden verilen ve geçerliliği devam eden çalışma izinleri, sona erdiği tarihe kadar kullanılacaktır. (GKÇİY m. 7/2)

Çalışma izni başvurusu yapan geçici koruma statüsü sahiplerinin çalışma izinlerinin değerlendirilmesi UİK hükümleri nazara alınarak yapılacaktır (Doğan, 2017, s. 101).

Uygulamada geçici koruma statüsü sahibi Suriye menşeli yabancılar açısından en çok sorun oluşturan hüküm, istihdam kotası hükmüdür. GKÇİY m. 8/1-2 hükmüne, çalışma izni başvuruları değerlendirilirken, Bakanlık tarafından, başvuru yapılan işyerinde çalışan Türk vatandaşı çalışan sayısı üzerinden değişen oranlarda “geçici koruma sağlanan yabancı istihdam kotası” belirlenecektir.

Kural olarak bir işyerinde çalışan geçici koruma statüsü sahibi kişi sayısı o işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının %10’unu geçemeyecektir. 10 kişiden az çalışan bulunan işyerlerinde en fazla bir geçici koruma sağlanan yabancı çalışabilecektir.

İstisnası ise, işverenin geçici koruma sağlanan yabancıların çalışma izni başvuru tarihinden önceki dört haftalık süre içerisinde yabancıların çalışacağı işi yapacak aynı nitelikte Türk vatandaşı bulamadığını belgelemesidir. Bu durumda, ilgili başvuru bakımından istihdam kotası uygulanmayabilecektir. (GKÇİY m. 8/3) Ayrıca, Türkiye İş Kurumu tarafından sağlanan mesleki eğitimlere katılan ve mesleki eğitim gördüğü işyerinde çalıştırılmak üzere çalışma izni başvurusunda bulunan geçici koruma sağlanan yabancılar bakımından da, işyeri istihdam kotası, Bakanlık takdirine bağlı olarak, farklı uygulanabilecektir. (GKÇİY m.12)

Geçici koruma sağlanan yabancılar çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti verilmesinde İçişleri Bakanlığı olumlu görüşü alınacaktır. (UİK m.17/2)

GKÇİY m. 10'a göre, geçici koruma sağlanan yabancılar asgari ücretin altında ücret ödenemeyecektir.

C. Sona Ermesi ve İzin İptali

Çalışma izni ve çalışma izni muafiyetinin geçerliliğini kaybetmesi izin veya muafiyet süresinin dolması ya da izin veya muafiyetin AÇSHB tarafından iptali ile söz konusu olmaktadır.

UİK m. 15/2'ye göre iptal sebepleri şöyle düzenlenmiştir:

- Yabancıların çalışma izni veya çalışma izni muafiyetinin geçerlilik tarihinden itibaren altı ay içinde Türkiye'ye gelmemesi, (UİK m. 12/2)
- İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığının uygun görüşünün bulunması hali hariç, yabancıların pasaportunun veya pasaport yerine geçen belgesinin geçerlilik süresinin uzatılmaması,
- Yabancıların UİK'da belirtilen hükümlere aykırı olarak çalıştığının tespiti,
- Yabancıların çalışmasının herhangi bir sebeple sona ermesi,
- Çalışma izni başvurusunun sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle yapıldığının tespit edilmesi,
- Turkuaz Kart kapsamında olması ve geçiş süresi içinde talep edilen bilgi ve belgeleri sunmaması ya da bunların niteliklerini kaybettiğinin anlaşılması,
- YUKK uyarınca Türkiye'ye girişine izin verilmeyecek (m. 7), vize verilmeyecek (m. 15) ve hakkında sınır dışı etme kararı alınabilecek (m. 54) yabancıların olduğunun İçişleri Bakanlığınca bildirilmesi,

- Kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından yabancının Türkiye’de çalışmasında sakınca görülmesi,
- Sağlık sebepleri veya zorunlu kamu hizmeti gibi mücbir sebepler dışında, süreli çalışma izinlerinde aralıksız olarak altı aydan, bağımsız ve süresiz çalışma izinlerinde ise aralıksız olarak bir yıldan uzun süre Türkiye dışında kalması,
- Turkuaz Kart sahibi olması halinde yurt dışında kalış süresinin AÇSHB tarafından belirlenen süreyi aşması durumlarında çalışma izni ve muafiyeti iptal edilir.

Geçici koruma statüsü sahipleri açısından ise, geçici koruma statüsünün sona ermesi ile, çalışma izni de sona erecektir. Aynı şekilde geçici koruma statüsünün sonlandırılması veya iptali ile de Bakanlık çalışma iznini de iptal edecektir. (UİK m. 17/5/(b); GKÇİY m.13/3)

III. GEÇİCİ KORUMA STATÜSÜ SAHİPLERİNİN ÇALIŞMA İZİNİ HÜKÜMLERİ VE UYGULAMA

A. Genel Olarak

Çalışma Yönetmeliği uyarınca verilen çalışma izni, kanundaki ikamet izinleri yerine geçmez. (GKY m. 29/5) Yönetmelik’in 22. maddesi uyarınca da geçici koruma statüsü sahipleri için düzenlenen “geçici koruma kimlik belgesi” de sadece Türkiye’de kalış hakkı sağlamakta, ikamet izni yerine geçmemektedir. (GKY m. 25) Ayrıca geçerli çalışma izni veya çalışma izni muafiyetine sahip olmak bu yabancılara Türkiye’de mutlak kalış hakkı sağlamaz. (UİK m. 17/3)

Geçici koruma sağlanan yabancılar ve işverenleri, çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan hak ve yükümlülüklerle tabi olacaklardır. (GKÇİY m. 13/3)

B. 2001/55 Sayılı AK Geçici Koruma Yönergesi ve Çalışma Hakları

Avrupa Birliği sisteminde geçici koruma statüsüne ilişkin yasal dayanak AK Geçici Koruma Yönergesi ile oluşmuştur. Yönerge geçici koruma kavramını tanımlamakta ve AB kurumlarınca harekete geçirilen istisnai bir mekanizma oluşturularak, adil yük paylaşımı hedeflenmektedir (Arenas, 2005, s. 437)⁹.

Yönerge’nin amaçları, geçici koruma sağlamak için gerekli minimum standartları belirlemek ve yerinden edilmiş kişileri kabul eden üye devletlerin gösterecekleri çabaları

⁹ AK Geçici Koruma Yönergesi düzenlemeleri için detaylı bilgi için bkz. Elçin, 2016, s. 22 vd.; Yönerge’nin günümüze uygulanabilirliğine dair bkz. Gluns/ Wessels, 2017, s. 57-83.

dengelemek olarak belirlenmiştir. (m.1) 1. maddede yerinden edilmiş kişiler, kitlesel olarak gelen ve menşe ülkelerine geri dönemeyen yerinden edilmiş kişiler olarak belirlenmiştir. 2. maddenin (c) bendinde ise, menşei ülkelerini ya da bölgelerini terk etmek zorunda kalmış ya da özellikle uluslararası örgütlerden gelen talep üzerine tahliye edilmiş ve devam eden koşullar nedeniyle o ülkeye güvenli ve kalıcı koşullar altında dönemeyen, Cenevre Sözleşmesi'nin 1(A) maddesi ya da uluslararası koruma sağlayan başka uluslararası belgeler kapsamına giren üçüncü ülke vatandaşları ya da vatansız kişiler” olarak tanımlanmıştır.

Yönerge sisteminin istisnai yönü ise olağan sığınma sisteminden farklı olarak kitlesel sığınma durumlarına uygulanabilir olmasıdır (Arenas, 2005, s. 437). Avrupa Birliği uygulaması bakımından kitlesel sığınmanın varlığı konusunda mutlak bir sayı öngörülmemekte, takdir AK'ye bırakılmaktadır. (m.5) BMMYK, hangi nüfus hareketlerinin kitlesel sığınma olduğunun belirlenmesinde aynı menşeli ülkeden kısa bir zaman dilimi içerisinde önemli sayıda insan topluluğunun bir ülkeye ulaşması gereğini aramaktadır¹⁰. Geçici korumanın kapsamlı ilk tanımı AK Geçici Koruma Yönergesi'nde yer almaktadır. 2. maddenin (d) bendinde kitlesel akın, “belirli bir ülkeden veya coğrafi bölgeden gelen büyük sayıda yerinden edilmiş kişiler” olarak tanımlanmıştır. Geçici koruma kararı ise, Komisyonun resen ya da bir üye devletin talebi üzerine hazırlanan teklifin Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla uygun görülmesi ile alınacaktır. (m. 5/1)

AK Geçici Koruma Yönergesi geçici korumadan yararlananlar lehine üye devletler lehine “yükümlülükler” doğurur. “Haklar” ibaresi yerine “yükümlülükler” kavramı tercih edilmektedir. Doktrinde bu tercihin sonucu olarak, üye devletlerin uluslararası alanda geçici korumadan yararlanan kişilere, subjektif olarak talep edebilecekleri haklar doğurmaksızın, belirli minimum muameleleri yapmaktan sorumlu oldukları ileri sürülmektedir (Kerber, 2002, s. 201-206). Yönergenin düzenlediği konulardan birinin geçici koruma statüsünden yararlanan kişilerin ikamet ve çalışma izinleri olduğu bu noktada vurgulanabilir.

AK Geçici Koruma Yönergesi'nde ilk olarak “temel hak ve özgürlükler ve geri göndermeme konusundaki yükümlülüklere saygı” gösterileceği vurgulandıktan sonra Üye Devlet yükümlülüklerini ifade etmektedir. Yönerge, geçici korumadan yararlanan kişilerin çalışma haklarını 12. maddede düzenlenmektedir. Maddede, geçici korunanlara çalışma hakkı sağlanması düzenlenmektedir. Yetişkinler için eğitim olanakları ve mesleki staj imkânları sağlanması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak işgücü piyasası gereğince Avrupa Birliği vatandaşlarına öncelik tanınabileceği kaydı düşülmektedir.

¹⁰ Council Document No. 11629/00, “Summary Observations of the UNHCR on the Commission Proposal” of 26 Eylül 2000, ASILE 44, s. 13.

12. maddeye göre, yetişkinlerin geçici koruma süresini aşmamak kaydıyla ücretli ya da serbest meslek sahibi olarak çalışabilmelerine izin verilecektir. Bu kişilerin çalışma izinleri mesleki eğitim ve pratikte işyeri deneyimi gibi faaliyetler dahil olmak üzere ilgili mesleğe uygulanan kurallara tabi olacaktır. GKY m.29/4 düzenlemesine göre geçici koruma sağlanan kişilerin çalışma izinleri AK Yönergesi ile paralel şekilde geçici koruma süresinden fazla olamayacaktır.

Son olarak AK Geçici Koruma Yönergesi'nin amaçlarından biri olan ve BMMYK'nın vurgulamış olduğu bir ilke olarak, büyük ölçekli bir kitlesel akınla karşı karşıya kalan bir devletin "eşit yük paylaşımı" için diğer devletlerden yardım isteyebileceği, BMMYK ile irtibata geçebileceği kuralı tekrar hatırlatılmalıdır. Kitlesel bir akın; kabul eden devlet için ekonomik, çevresel, sosyal, politik ve güvenlik sorunlarını beraberinde getirdiği için; uluslararası işbirliği, dayanışma ve yük paylaşımı esastır (Özkan, 2013, s. 371).

AK Geçici Koruma Yönergesi "Dayanışma" başlıklı VI. Bölümü'nde kitlesel akınlar karşısında ortaya çıkan işbirliği ve külfet paylaşımı ihtiyacından söz etmektedir. 24. madde ise mali dayanışmayı içermektedir. Fiziksel dayanışma ise 25 ve 26. maddelerde yer almaktadır. Bu ilke Türkiye'de yaşanan Suriyeli geçici koruma sağlananlar bakımından ciddi önem arz etmektedir. YUKK'un 92. maddesinde bu husus ele alınmıştır. Bakanlık böylece, bu kısımda yazılı uluslararası koruma süreçleriyle ilgili konularda, 5/5/1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun çerçevesinde BMMYK, Uluslararası Göç Örgütü, diğer uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir (m.92/1). Yönetmelik 46 ve 47. Maddelerinde ise, destek çağrısı yapılması ve yardım sağlanmasına ilişkin olarak işbirliği düzenlenmektedir.

Suriye'den gerçekleşen kitlesel akına paralel olarak BMMYK sivil toplum kuruluşları ile 2013 yılından itibaren birlikte çalışmaya başlamıştır. BMMYK sığınmacılara bir görüşme tarihi vermeden önce ön-kayıt işlemlerini sivil toplum kuruluşu aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Sivil toplum kuruluşlar, uluslararası kuruluşlar ile işbirliğinin artırılması ve Avrupa ülkelerinin yük paylaşımında daha güçlü katılım sergilemesi Suriyeli kitlesel akınların çözümünde etkili olabilecektir.

C. Suriyeli Geçici Koruma Statüsü Sahiplerinin Uygulamada Yaşadığı Sorunlar

1. Genel Durum

Suriye'de 2011 yılı Mart ayında, 'Arap isyanları' olarak adlandırılan olaylar sonrasında meydana gelen çatışmaların gittikçe büyümesi ile Suriye'den çevredeki ülkelere kitlesel

göç akınları başlamıştır. Türkiye topraklarına ise ilk göç akını 2011 yılı Nisan ayında gerçekleşmiş ve o tarihten bu yana yaklaşık 4 buçuk yıldır sığınmacı sayısı sürekli artmıştır. Günümüzde Türkiye’de yaklaşık 2,5 milyondan fazla Suriyeli sığınmacı hayatını sürdürmeye çalışmaktadır (Güven, 2016, s. 1).

Göç İdaresi’nin Mayıs 2016 tarihli verilerine göre Türkiye’de bulunan kayıtlı 2.749.862 Suriyeli sığınmacıların yarısından çoğunu 18 yaş altındaki çocuk ve gençlerden oluşturduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye’de ortalama kayıt altına alınmış 1 milyon 123 bin Suriyeli çocuk ve genç nüfusun yaşamaya çalıştığını göstermektedir. Dolayısıyla, İçişleri Bakanlığınca sığınmacıların yaşam koşullarına ilişkin olarak benimsenen politikaların Türkiye’deki çocuk ve genç Suriyeli sığınmacı nüfusun da göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Erdoğan/ Ünver, 2015, s. 20).

Suriyeli sığınmacılardan pasaportla, resmi (regular/legal) yollarla giriş yapanlar ile belgesiz ya da kayıtsız (irregular/illegal) giriş yapanlar arasında çalışma hakları bakımından ciddi farklar bulunmaktadır. Nisan 2011 sonrasında Suriyeliler içinde pasaportu ile Türkiye’ye giriş yapan yaklaşık 80 bin kişiye çalışma izni verilmesi konusunda önemli kolaylıklar sağlanmıştır. Ancak pasaportsuz ya da “düzensiz/illegal” yollardan Türkiye’ye giriş yapanlara çalışma izni verilmemektedir. Mart 2013’te Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın yürüttüğü çalışma çerçevesinde, Türkiye’ye gelen ve Emniyet Müdürlükleri’nin ikamet izni verdiği Suriye uyruklu yabancılara çalışma izni alabilmeleri imkânı da sağlanmıştır. Ancak burada sözü edilen Suriyeliler, pasaportlarıyla giriş yapmış olanları, yani sadece yaklaşık 80 bin kişilik bir bölümü teşkil etmektedir. Dolayısıyla bu dönemde Türkiye’deki Suriyelilerin yaklaşık olarak %95’inden fazlasını oluşturan ve Geçici Koruma Yönetmeliği ile kendilerine “geçici koruma” statüsü verilen Suriyeli sığınmacıların sürecin ilk yıllarında uzun bir dönem çalışma izinleri bulunmadığı gibi çalışmalarını halinde de çeşitli yaptırımlara tabi olmaları gündeme gelmiştir (Erdoğan/ Ünver, 2015, s. 75)¹¹.

Türkiye’de ciddi anlamda kayıt dışı çalışan mevcut olup, bu durum çok sayıda Suriyeli sığınmacı için de çalışma izni almaksızın çalışmaya sebep olmaktadır. Başka bir işveren yanında çalışanlar gibi kendi işyerlerini açarak bu şekilde çalışan Suriyeliler bulunmaktadır. Kayıt dışı çalışanlar haklarını tam olarak alamamakta ve emek sömürüsü ortaya çıkmaktadır. İşsizliğin yüksek olduğu dönem ve bölgelerde Suriyeli sığınmacılar, toplumda işsizliğin temel sebebi olarak algılanmaya başlanmaktadır (Kaya/Yılmaz Eren, 2015, s. 60).

Ayrıca kayıt dışı çalışma, devam ettiği durumda özellikle Türk işverenler bakımından

¹¹ Kitleli sığınma sonrası geçici koruma sürecinin ilk yıllarında Suriyeli statü sahiplerinin resmi olarak iş piyasasına erişimleri bulunmamakta olup, bu durum, ciddi eleştiri ve tartışmaların neticesinde değişebilmiştir (Ataç/ Heck/ Hess, Kaşlı/ Ratfish/ Soykan/ Yılmaz, 2017, s. 17).

haksız rekabete sebep olabilme riski taşımaktadır. Geçici koruma statü sahiplerinin, kayıt dışı çalışmasının yarattığı haksız rekabetin önlenmesi gereği ve uzun süren savaşın yarattığı belirsizlik durumunun statünün geçiciliğine olan inancı zayıflatması sebepleriyle, hayatlarını sürdürebilmeleri için çalışabilmesine yönelik düzenlemeler yapılması sıklıkla gündeme gelmiştir (aynı yönde bkz. Topal, 2015, s. 18).

Doktrinde, haklı olarak Türk mevzuat ve uygulaması bakımından geçici koruma statüsü sahiplerinin çalışması konusunda, rekabet etmemeye ilişkin önlemler alan düzenlemelerden kaçınılması gerektiği ileri sürülmektedir. Çünkü herhangi bir kişinin yeteneklerini ve insan kaynaklarını kullanarak çalışma özgürlüğü, milletin zenginliğini maksimize etme potansiyeli olan bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır (Bidinger, 2015, s. 234). Ayrıca geçici koruma statüsü, sığınma hakkı gereği oluşan bir statüdür. Bu kişilerin çalışma şartlarının güçleştirilmesi, zorunlu koşullara bağlı olarak ülkede yaşamak durumunda kalmaları gerçeği ile bağdaşmayacaktır. Dolayısıyla yasal mevzuata uygun ve ülke ekonomisine katkı sağlayabilecek çalışmaların teşvik edilmesi daha yararlı olacaktır.

2. Çalışma Yönetmeliği ve Uygulama

Suriyeli sığınmacıların çalışma izinlerine yönelik son düzenleme ise, Ocak 2016 tarihinde Bakanlar Kurulu toplantısında hazırlanması kararlaştırılan ve Şubat 2016 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Başbakanlık Genelgesi ile gerçekleştirilmiştir. Çalışma Yönetmeliği ile Suriyeli sığınmacılara iş vermek isteyen işyerlerine çalışanlarının % 10'una kadar Suriyeli sığınmacı çalıştırabilme imkânı verilmiştir. Suriyeli sığınmacılar çalıştıkları işlerde en az asgari ücret alma hakkına sahip olmuşlardır. Düzenlemede yer alan başka bir husus, tarım sektöründe çalışmak isteyen Suriyeli sığınmacıların çalışma izinlerinin valilikler tarafından belirlenmesine ve aynı şekilde sağlık görevlisi ya da eğitimci olarak çalışmak isteyenlerin çalışma izinleri için Sağlık Bakanlığı, YÖK ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın görüşlerine başvurulmasına karar verilmiştir (Güven, 2016, s. 5).

Suriyeli geçici koruma sahiplerinin çalışma alanında önemli diğer bir sorun ise nitelikli iş gücüne sahip olanlar ile niteliksiz iş gücüne sahip olanların bir arada değerlendirilmesidir. Niteliksiz iş gücüne sahip olanları kısa süreli ve yoğun kurslar ile yetiştirerek; yeteneklerine, yaş ve cinsiyetlerine göre hizmet sektörü, tarım ve sanayi sektörü gibi alanlarda çalışmaya yönlendirmek faydalı olacaktır. Nitelikli işgücüne sahip olan Suriyeli sığınmacıların ise, diplomalarının tanınması veya diğer gerekli prosedürleri yerine getirebilmelerinin kolaylaştırılması temin edilerek, kendi mesleklerinde çalışma imkânı sunulmalıdır. Böylelikle kendilerinden alanlarına dair Türkiye'ye katkı sunmaları istenmeli; çeşitli projelerde görevler verilerek üretici olmaları hedeflenmelidir (Güven, 2016, s. 7).

Türkiye düzenleme yaparken insani yardımı hedefleyen şekilde düzenleme yapmaktadır. Ancak bunu yaparken ayrıca kendi işgücünün ve işgücü piyasalarının dengesini koruyan, kamuoyunun konuya yaklaşımı ve tepkisini dikkate alan bir perspektif benimsemesi gerekmektedir. Sığınmacı bireyin ekonomik durumu, yaşı, cinsiyeti, eğitim durumu, bağımlı ya da bağımsız çalışma durumu sorunları ve çözümü farklılaştıran unsurlardır. Sığınmacıların istihdamı aynı zamanda onları kabul eden ülke olan Türkiye için de ciddi problemleri beraberinde getirmektedir. Ekonomik durumu diğerlerine göre daha iyi olan işverenler ve kendi hesabına çalışanların sorunları bağımlı çalışan ücretli grubundan çok farklıdır (Koç/ Görücü/ Akbıyık, 2015, s. 87). Bu farkın gözetilmesi, yerel işyeri sahiplerinin sığınmacılara karşı olumsuz tutumunun engellenmesi için, gereklidir.

Sığınmacıların büyük çoğunluğunun yoksul sınıfına girdiği gerçeği onları peşinen kötü çalışma şartları ve düşük ücretleri kabule zorlamaktadır. ILO'nun "Küresel İstihdam Eğilimleri ve Sosyal Görünümü 2015" adlı raporuna göre Suriyeli sığınmacıların % 56'sı gittikleri ülkelerde günlük, haftalık, mevsimlik gibi düzensiz işlerde ve kayıt dışı olarak çalışmaktadır. Ucuz işgücü olarak görülen Suriyeliler, işsizlik olgusunun artmasına toplum tarafından temel sebep olarak bağlanabilmektedir. Böylelikle sığınmacılara yönelik öfkeyi tetiklemektedir (Koç/ Görücü/ Akbıyık, 2015, s. 87)¹².

Sığınmacıların ucuz işgücü olarak kullanılması, özellikle niteliksiz işgücüne karşılık olan ücretlerin düşüşüne sebep olmuştur (ORSAM, 2014). Bu durum Türkiye'deki işçilerin ve sendikaların tepkisini çekmektedir. Gençler özellikle güneydoğu şehirlerinde küçük ölçekli mal ve hizmet üreten işyerlerinde düşük ücret ve yetersiz sosyal güvenlik şartlarında çalışmaktadır. Ayrıca birçok sosyal korunmadan mahrum olarak çalıştırılan sığınmacı işgücü, işlerini kaybetme konusunda en riskli grup olarak kolaylıkla işten çıkarılabilecektir (Koç/ Görücü/Akbıyık, 2015, s. 88-89).

Bire on kuralı olarak adlandırılan yabancı çalışan kotası, geçici koruma sağlananlar açısından ciddi problem oluşturmaktadır. Birçok işyeri yalnızca Suriyeli çalışanlardan oluşmaktadır. Çoğu işyeri için bu sınırlamanın yerine getirilmesi mümkün görünmemektedir. Her ne kadar bu düzenleme yerel işgücü piyasasının korunmasını amaçlasa da, sayının yoğun olduğu Suriyeli sığınmacılar açısından bu kuralın tekrar değerlendirilerek, esnetilmesi yararlı olacaktır.

¹² Nitekim doktrinde Konsey tarafından, her Üye Devletin alması gereken geçici koruma yararlanıcılarının sayısına karar verirken GSYİH, nüfusun büyüklüğü, işsizlik oranı ve sığınmacıların ve yeniden yerleştirilen mültecilerin son sayısının dikkate alınabileceği belirtilmiştir (bkz. İneli Ciğer, 2016, s. 32).

Çalışma hakkı, vatandaş ve diğer yabancılar ya da mülteciler için olduğu gibi¹³ geçici koruma statüsü sahipleri için de –özellikle ülkemizde kalıcı durumda olan Suriyeli sığınmacılar bakımından- temel bir haktır. Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi, dört özgürlükle insan onurunu ilişkilendirmektedir. Bunlar, gıda, giyim, konut ve tıbbi bakım da dâhil olmak üzere, kişilik ve ailenin sağlığına ve refahına uygun bir yaşam standardı elde etme kabiliyetini içermektedir. Çalışma hakkı sağlamak, Suriyelilere bu temel onuru gerçekleştirme fırsatı verecektir. Ayrıca Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar¹⁴ Sözleşmesi de bu işlevi görebilir (Bidinger, 2015, s. 239). Sözleşme'nin 6. maddesi “çalışma hakkı” düzenlemesini açıkça beyan etmektedir. Düzenlemeye göre, “Sözleşmeye Taraf Devletler herkesin çalışma hakkını tanır ve bu hakkı korumak için gerekli tedbirleri alır. Çalışma hakkı, herkesin kendi seçtiği ve girdiği bir işte çalışarak geçimini sağlama imkânına ulaşma hakkım da içerir”. Madde Taraf Devletlere, çalışma hakkının “herkes” için sağlanmasına yönelik pozitif yükümlülükler de getirmektedir.

SONUÇ

Geçici koruma statüsü, Türkiye uygulamasında Suriye iç savaşı dolayısıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen Suriye menşeli yabancıları kapsamaktadır. Geçici koruma olarak ifade edilmekle beraber, savaşın süresinin belirsizliği nedeniyle uzun süreli bir statü olarak varlığını devam ettirmektedir. Bu nedenle geçici koruma statüsü sahiplerinin çalışma izinleri hususunda; kayıt dışı çalışmanın, hem geçici koruma statüsündeki yabancıların haklarının korunması, hem kayıt dışı çalışmanın yaratacağı sorunlar sebebiyle ve dolayısıyla haksız rekabetin engellenmesi amacıyla düzenleme yapılmıştır.

Ancak geçici koruma statüsünün getirdiği belirsizlik çalışma izinlerinde de kendini göstermektedir. Niteliği ile bağdaşmayacak derecede uzun süredir uygulanmakta olan bu koruma statüsü, entegrasyon veya geri dönüş çözümlerinin gereği gibi ele alınamaması dolayısıyla kalıcı hale gelmektedir. Bu durumda ise geçici koruma kapsamında geniş bir düzenleme alanında görülmeyen çalışma izni kurumunun, daha detaylı hukuki düzenlemelere konu olmasına sebep olmaktadır. Bu durum ise çelişkili durumların ve adaletsizliklerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bir çok geçici koruma statüsü sahibi çalışan, çalışma izni sistemindeki imkânsızlıklar dolayısıyla kayıt dışı çalışmaya yönelebilmekteyken; geçici koruma statüsü sahibi yabancıların bu yönelimleri dolayısıyla kamu oyunda olumsuz tepkilerin odağı haline gelebildikleri görülmektedir. Çalışma izni sisteminin koşullarını sağlamanın güç oluşu ise bu durumu pekiştirmektedir.

¹³ ABD hukuku bakımından Mülteciler gibi geçici koruma statüsü sahiplerinin de çalışma izni almaları gerektiği ancak kalıcı bir çözüm sunulamayacağı hakkında bkz. Kerwin, 2014, s. 45.

¹⁴ BM Genel Kurulu'nun 16 Aralık 1966 tarihli ve 2200 A (XXI) sayılı Kararıyla kabul edilmiş ve imzaya, onaya ve katılmaya açılmıştır. 3 Ocak 1976'da yürürlüğe girmiştir. (RG, Sy: 25196, T: 11.08.2003)

Çalışma hakkı Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi'ndeki hakların korunması bakımından ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi 6. maddesi çerçevesinde devlete pozitif yükümlülükler de yükleyen temel bir haktır. Geçici koruma statüsü sahiplerine daha sınırlı, kısa süreli ve daha kolay bir süreç içerisinde çalışabilecekleri özel hükümler getirilmesi mevcut hukuki düzenlemelerin geliştirilmesi bakımından önerilebilir. Ayrıca sığınmacılara karşı olumsuz tutumun hem sonucu hem de zaman zaman kaynağı olabilen çalışma alanındaki eşitsizliklerin, yerel işveren ve işçiler lehine bazı düzenlemeler yapılarak giderilmesi gerekmektedir.

Ancak çalışma alanında geçici koruma statüsü sahipleri için olsun diğer uluslararası koruma statüsü sahipleri için olsun pozitif önlem, koruyucu hükümler ve iyileştirmelerin her şeye rağmen varlığını sürdürmesi gerekmektedir. Zira insan hakları hukukunun günümüzdeki anlayışı mutlak bir eşitlik öngörmemektedir. Aksine insan hakları hukuku bugün dezavantajlı gruplar için devletlere pozitif önlemler alma yükümlülüğü getirmektedir. Sığınmacılara yönelik olumlu iyileştirmelerin bu perspektifte değerlendirilmesi ve pozitif önlemlerin meşruluğu ve gerekliliği yönünde toplumun bilinçlendirilmesi, sığınmacılara yönelik olumsuz tutumun azalması için faydalı olmaktadır.

Ayrıca pozitif önlemlerin gerekliliğine ve ölçülülüğüne dikkat edilmelidir. Uluslararası koruma ve geçici koruma statüsü sahiplerine sağlanan ek imkân ve destekleyici edimlerin amacını aşarak eşitsiz uygulamalara sebebiyet vermesinin önüne geçilmelidir.

Foreigners' Right to Work under Temporary Protection

Ceren Kaya^a

Abstract

Turkey has been confronted with issues around the protection of rights and freedoms, and return and integration of asylum seekers as a result of mass refugee movements caused by internal turmoil in Syria from 2011 to the present day.

A temporary protection system was adopted for those who took refuge in our country from Syria, and these asylum seekers were subjected to a separate legal regime. Unquestionably, one of the most important problems for Syrians with temporary protection status is access to labor rights and the labor market. Thousands of asylum seekers who have been forced to leave their countries and try to live their lives in our territories over nearly ten years are uncertain about the legislation and gaps and may have very limited access to the right to work due to serious problems in practice.

Syrian holders of temporary protection status are generally subject to the systematics of the Law on Foreigners and International Protection No. 6458 of 11 April 2014 and the International Workforce Law no. 6235 of 28 July 2016.

The work permit system of temporary protection status holders with a very limited specific regulation in the early years of the mass refugee problem has been subjected to some special regulations following the publication of the Temporary Protection Regulation on 22 October 2014 and the Regulation on Work Permits for Foreigners with Temporary Protection Status on 15 January 2016.

This study discusses how the system regulated in the Turkish Foreigners Law legislation regarding the work permits of foreigners has been privatized and embodied in terms of Syrian temporary protection status holders.

Keywords

Temporary protection • Immigration Law • Work permit • Refugee • Syrian

^a Ceren Kaya, Istanbul Yeni Yuzyil University, Faculty of Law, Department of Private International Law, Research Assistant, Maltepe Mahallesi, Yılanlı Ayazma Caddesi, No: 26 P.K. 34010 Cevizlibağ / Zeytinburnu / İstanbul, e-mail: cerenkayahk@gmail.com; ceren.kaya@yeniyuzyil.edu.tr).

Work Permits of Foreigners Provided with Temporary Protection

The labor rights of foreigners under temporary protection status are set out in LFIP No. 6458, International Workforce Law No. 6735 (IWL), the Temporary Protection Regulation (TPR) and the Regulation on Work Permits for Foreigners with Temporary Protection Status (RWPFTP/Regulation on Work Permits).

Temporary protection was developed by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) as a non-permanent protection in situations that result in massive displacement involving elements of refugee status or similar compelling reasons in Europe and elsewhere. Temporary protection aims to ensure the immediate and direct provision of fundamental human rights, including protection from refoulement, in countries directly affected by the large-scale influx.

The UNHCR has defined temporary protection as an exceptional emergency device to address intense asylum problems where there are clear protection needs and little or no opportunity to identify those needs individually in the short term.

As of March 2011, millions of people have been forced to leave their homes and countries due to the events and internal conflicts in Syria. Open border policy has been making the transition from implementation not to return the Syrian border with Turkey. Temporary protection status was established as a result of the impossibility of carrying out an individual assessment of the incoming collective population.

In the Turkish Law of Foreigners legislation, the temporary protection status was first given in Art. 91 of LFIP. It was arranged as a status that can be granted to “foreigners who have been forced to leave their country, cannot return to the country that they have left, and have arrived at or crossed the borders of Turkey in a mass influx situation seeking immediate and temporary protection.”

The procedure for work permit applications by foreigners is detailed in IWL Article 7 and the work permit exemption application procedure is detailed in IWL Article 13. It is possible to apply from abroad or from within the country for a work permit and work permit exemption. Applications from within the country are made directly to the Ministry of Family, Labor and Social Services (MoFLSS/Ministry). Applications from abroad will be made to the Turkish embassies or consulates in the country where the foreigner is a citizen or a legal resident. These applications are forwarded to the MoFLSS by the relevant embassy or consulate-general.

Those who have temporary protection status in Turkey who want to work are also required to apply for work permission, as are other foreigners. (IWL Art. 17/1, TPY Art. 29, RWPFTP Art. 4/1). Foreigners under temporary protection can make their work permit and work permit exemption applications six months after the date of issuance of their temporary protection identity documents (or from the date of temporary protection registration). (IWL Art. 17/1, RWPFTP Art. 5/1)

Foreigners under temporary protection can apply for all work permits in accordance with the provision of Article 17/4 of IWL that “the work permit will be granted subject to the periods specified in Article 10.” Foreigners who are granted temporary protection according to IWL Article 16 clause (f) are accepted as foreigners who can be granted work permits exceptionally, by providing convenience in terms of evaluation criteria and permit periods. However, they cannot apply for a turquoise card in accordance with IWL Article 11/6.

RWPFTP also includes those who have temporary protection status who have the right to apply for an independent work permit (Art. 5/3). However, it has not made a provision regarding who they are and according to which criteria they will be determined.

According to IWL Article 10, the foreigner will be given a work permit valid for a maximum of one year at the first application, provided that they do not exceed the term of the work or service contract, in a specific workplace belonging to a real/legal person or public institution or in their own workplace in the same line of business. When the first work permit is granted, if the work permit is requested to be extended on condition that the application is made no later than sixty days before the expiry of the work permit, the foreigner is given a work permit as an employee of the same employer for a maximum of two years for the first extension application, and a maximum of three years for subsequent extension applications.

Law No. 6735 stipulates the obligation to obtain a preliminary permit for some professions and jobs. According to Article 8, a preliminary permit is required for foreigners who will work in health and education services and foreigners who will work as R&D personnel.

The regulation specifically regulates the application process for preliminary permits. Submissions by applicants who do not have a preliminary permit document will not be evaluated. (RWPFTP Art. 6/3)

RWPFTP Article 5/4 brings a special exemption provided for the work permits of foreigners under temporary protection. Accordingly, those who will work in seasonal agriculture and animal husbandry will be exempt from the need for a work permit. Also, the

RWPFTP stipulates that provincial and quota restrictions may be imposed on temporary protection holders whose work permits are exempted by the MoFLSS.

The Regulation on Work Permits dictates that foreigners under temporary protection can work in associations, foundations and non-profit organizations. In terms of public benefit associations and tax-exempt foundations, it is foreseen that foreigners under temporary protection can work in humanitarian activities. Associations that may apply to the Ministry to employ foreigners under temporary protection include underinclusive associations, branches or representative offices of associations; federations, confederations and foreign associations; and Turkish branches or representative offices of non-profit organizations other than associations and foundations based abroad. However, the consent of the Ministry of Interior shall be sought regarding the applicant organization. Otherwise, applications shall be cancelled without assessment.

Applications lodged for jobs and professions, the execution of which is only permitted for Turkish citizens, shall be removed from the process without evaluation. (RWPFTP Art. 6/2)

Work Permits that Temporary Protection Status Holders Can Apply for

In accordance with IWL Article 16/(f), holders of temporary protection status can also obtain an exceptional work permit. Foreigners who are provided with temporary protection in accordance with the provisions of the paragraph have been counted among the foreigners who may be granted an exceptional work permit by facilitating the evaluation criteria and the terms of work permit periods.

Primarily, as holders of temporary protection status, foreigners will be granted at most a one-year work permit on their first application provided that permit's duration does not exceed their employment or service contract periods and that they are employed for a certain job in a certain workplace owned by a real person or legal entity, or public institution and public enterprise, or in the workplaces that belong to these employers in the same sector. (IWL Art. 10/1)

Foreigners holding long-term residence permits or a minimum of eight years of legal work permit may apply for a permanent work permit (IWL Art. 10/3). Foreigners holding a permanent work permit shall benefit from the same rights that a long-term residence permit provides. (Paragraph 4)

Foreigners under temporary protection do not have the right to transition to a long-term

residence permit in accordance with Article 42/2 of LFIP. Accordingly, it would not be reasonable for the legislator, who has not even regulated the residence subject to a work permit, to grant the same rights as accorded to Turkish citizens to the holders of temporary protection status.

It is stated in Article 5/3 of RWPFTP that the right to apply for an independent work permit is also valid for the holders of temporary protection status.

Application Requirements and Assessment

The principles to be considered in the evaluation of work permit applications in accordance with the relevant paragraphs of IWL Article 7 are as follows:

- International labor policy determined by MoFLSS in accordance with IWL Article 4 (Art.7/4)
- Opinions of relevant public institutions and organizations and professional organizations that qualify as public institutions (Art.7/5).
- Work permit scoring system (Art. 7/6).

Where the application:

- a) does not comply with the international workforce policy
- b) contains false or misleading information and documents
- c) relates to foreigners, whose reason for being employed is found insufficient
- d) is made for occupations and professions confined exclusively to Turkish citizens in other laws
- e) relates to foreigners who are found to lack the required qualification and expertise
- f) fails to satisfy the criteria determined by the Ministry
- g) relates to foreigners notified by the Ministry of Interior as being in the scope of Law No. 6458, Articles 7, 15 and 54
- h) is lodged by foreigners whose working in Turkey is objectionable for public order,

public security or public health reasons

i) is made for the citizens of a country that is not recognized officially by the Republic of Turkey or has no diplomatic relations

j) is not made or completed within the legal period

shall be rejected as a result of assessments carried out in accordance with Article 7 of IWL.

In practice, employment quota provision is the most problematic provision for foreigners of Syrian origin under temporary protection. According to the provision of Article 8/1–2, while the work permit applications are being evaluated, the Ministry will determine the “foreign employment quota under temporary protection” at varying rates over the number of Turkish citizens working at the workplace applied to.

According to RWPFTP Article 10, foreigners under temporary protection cannot be paid less than the minimum wage.

Termination and Withdrawal of Permit

Work permit and work permit exemption lose their validity due to the expiration of the permit or exemption period or the cancellation of the permit or exemption by MoFLSS. IWL Article 15/2 regulates the reasons for cancellation.

In terms of temporary protection status holders, the work permit will also expire with the expiry of the temporary protection status. Likewise, with the termination or cancellation of the temporary protection status, the Ministry will also cancel the work permit. (IWL Art. 17/5/(b); RWPFTP Art.13/3)

Work Permit Provisions for Holders of Temporary Protection Status and Application

The work permit granted in accordance with the Regulation on Work Permits does not replace the residence permits in the law. TPR Article 29/5, in accordance with Article 22 of the Regulation also arranged to have temporary protected status “temporary protection identity document”; it also only provides the right to stay in Turkey but is not a replacement for a residence permit. (TPR Art. 25)

Foreigners under temporary protection and their employers will be subject to rights and obligations arising from labor and social security legislation. (RWPFTP Art. 13/3)

Problems Encountered by Syrian Temporary Protection Status Holders in Practice

A significant number of Syrian refugees work informally in Turkey. Syrians work in this way by starting their own business or working for an employer. Informal workers cannot fully get their rights and labor exploitation occurs. In periods and regions with high unemployment, Syrian refugees have begun to be perceived as the main reason for unemployment in society. Also, ongoing informal work may be risky against unfair competition, especially for Turkish employers.

Doctrinally, it is argued that, in terms of Turkish legislation and practice, regulations that take measures regarding non-competition should be avoided regarding the employment of temporary protection status holders. It will be beneficial to encourage works that comply with the legislation and contribute to the national economy as required by the freedom of work and the right to asylum.

Another problem is that those with a qualified workforce and those with an unqualified workforce are considered to be in the same situation. It will be beneficial to train those who have an unqualified labor force with short-term and intensive courses and direct them to work in areas such as the service sector, agriculture and industry sector according to their skills, age and gender. Those Syrian asylum seekers who make up a qualified workforce should be allowed to work in their professions by making it easier for their diplomas to be recognized or to carry out other necessary procedures. Thus, they should be asked to contribute to Turkey; they should be allowed to be productive by being assigned tasks in various projects.

The main reason for the increase in unemployment can be attributed by society to Syrians, who are seen as cheap labor, thereby triggering anger toward refugees. The use of asylum seekers as cheap labor has led to a decrease in wages, particularly for unskilled labor.

Although the quota regulation (one-to-ten rule) aims to protect the local labor market, it would be beneficial to reconsider this rule and bend it in favor of Syrian asylum seekers by allowing a higher number.

The Universal Declaration of Human Rights links four freedoms with human dignity. These include the ability to achieve a standard of living suitable for the health and well-being of the person and their family, including food, clothing, housing and medical care. Providing

the right to work will allow Syrians to realize this fundamental dignity. Also, the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which explicitly states in its Article 6 that the “right to work” regulation for “everyone,” can serve this function.

KAYNAKÇA/REFERENCE

Arenas, Nuria:“The Concept of Mass Influx of Displaced Persons in the European Directive Establishing the Temporary Protection”, *European Journal of Migration and Law*, C. 7, Y: 2005, S. 435-450

Ataç, İlker / Heck, Gerda/ Hess, Sabine/ Kaşlı, Zeynep/ Ratfish, Philipp/ Soykan, Cavidan / Yılmaz, Bediz: “Contested B/Orders. Turkey’s Changing Migration Regime: An Introduction, *Movements Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, Vol. 3, Issue 2/2017, s. 9-21.

Bidinger, Sarah:“Syrian Refugees and The Right to Work: Developing Temporary Protection in Turkey”, *Boston University International Law Journal*, Vol. 33:223, Y. 2015, s. 223-248.

Çiğner, Meltem İneli:“Time to Activate the Temporary Protection Directive”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 18, Y. 2016, s. 1-33.

Çelikel, Aysel/ Öztekin Gelgel, Günseli: *Yabancılar Hukuku*, Beta, Yenilenmiş 23. Bası. İstanbul, 2018.

Doğan, Vahit: *Yabancılar Hukuku*, Savaş Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2017.

Ekşi, Nuray: *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, Beta, 4. Baskı, İstanbul, 2018.

Elçin, Doğa: “Türkiye’de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Y: 2016, Sy: 124, s. 9-80.

Erdoğan, M. Murat/Ünver, Can: *Türk İş Dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Ankara, 2015.

Gluns, Danielle/ Wessels, Janna:“Waste of Paper or Usefull Tool? The Potential of Temporary Protection Directive in the Current ‘Refugee Crisis’”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 36, Y. 2017, s. 57-83.

Güven, Esma:“Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’deki Çalışma Durumları ve Türkiye

Ekonomisine Etkileri”, İlem Blog, Temmuz 2016, No: 2, Bilgi Notu.

Kaya, İbrahim/ Yılmaz Eren, Esra:Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri, Seta, 1. Baskı, İstanbul, 2015.

Kerber, Karoline:”The Temporary Protection Directive”, European Journal of Migration and Law, 4: 2002, s. 193-214

Kerwin, Donald:“Creating a More Responsive and Seamless Refugee Protection System: The Scope, Promise and Limitations of US Temporary Protection Programs”, Journal on Migration and Human Security, Vol. 2, No.1, Y. 2014, s. 44-72.

Koç, Muzaffer/ Görücü, İbrahim /Akbyık,Nihat: “Suriyeli Sığınmacılar ve İstihdam Problemleri”, Birey ve Toplum, Bahar 2015, C.5, Sy. 9, s. 63-93.

Özkan, Işıl:Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, Ankara 2013.

Pirijola, Jari: “Temporary Protection as a Future Model”, Nordic Journal of International Law, Vol.64, Y:1995, Kluwer Academic Publishers, s. 423-427.

Topal, Ahmet Hamdi: “Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü”, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 2(1), Bahar 2015, s. 5-22.

Official Journal of the European Communities, L212 7.8.2001.

ORSAM 2014, (Çevrimiçi) http://www.orsam.org.tr/tr/trUploads/Yazilar/Dosyalar/201452_189tur.pdf (05.01.2015)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Türkiye’de Geçici Koruma” (Çevrimiçi) <https://www.goc.gov.tr/turkiye-de-gecici-koruma> (01.01.2019)

UNCHR, “The International Protection of Refugees: Complementary Forms of Protection”, April 2001, Geneva.